

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学号: 13220051300629

UDC_____

厦 门 大 学

论我国政府“大部制”改革

China's Reform about Exploring "Super Ministry" System

徐 西 朋

指导教师姓名: 陈 章 干 教 授

专 业 名 称: 行 政 管 理

论文提交日期: 2008 年 5 月

论文答辩时间: 2008 年 月

学位授予日期: 2008 年 月

答辩委员会主席:_____

评 阅 人:_____

2008 年 月

厦门大学学位论文原创性声明

兹呈交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人完全了解厦门大学有关保留、使用学位论文的规定。厦门大学有权保留并向国家主管部门或其指定机构送交论文的纸质版和电子版，有权将学位论文用于非赢利目的的少量复制并允许论文进入学校图书馆被查阅，有权将学位论文的内容编入有关数据库进行检索，有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

本学位论文属于

- 1、保密（ ），在 年解密后适用本授权书。
- 2、不保密（ ）

（请在以上相应括号内打“√”）

作者签名：

日期： 年 月 日

导师签名：

日期： 年 月 日

摘要

为了适应市场经济发展的需要，把职能相近、权责交叉的一些政府部门整合为一个职能有机统一的大部门，实行“大部制”，这是目前许多国家机构改革的主要趋势。去年十月党的十七大提出“大部制”改革的重大决策，拉开了我国政府“大部制”改革的序幕，这是我国政府机构改革发展中的一次重大突破，对改善我国行政管理体制将有重大意义。如何推行“大部制”改革？不仅是当前我国行政体制改革的实践问题，也是学界应该研究的理论课题。本文根据党中央、国务院关于“大部制”改革的决定精神，参考学界关于实行“大部制”改革的研究成果，对“大部制”内涵、“大部制”改革的必要性和可行性，以及关于“大部制”改革的保障机制等基本问题做些初步探讨。

关键词：行政体制；改革；大部制；研究

Abstract

It is a main tendency adopted by most developed countries to explore "super ministry" system by combining smaller departments with overlapping functions and unmatched responsibilities into larger ones for adapting the needs of market economy. It is decided that we should explore a "super ministry" system in this round of governmental institutional restructuring in the 17th National Congress of the CPC. Exploring "super ministry" system will be a breakthrough and prologue in China. And it is significant for China's administrative reform. How to explore a "super ministry" system for China is a main topic not only for practice but also academic study. This thesis makes some basic studies about the connotation of "super ministry" system, the necessity of implementing "super ministry" system, the feasibility of implementing "super ministry" system as well as the ensuring mechanism for "super ministry" system based on scholar's researches and the decision of the CPC and the State Council.

Key words: administrative system; reform; "super ministry" system; research

目录

前言	1
一、我国政府“大部制”改革概述	2
(一) “大部制”概念	2
(二) “大部制”的职能定位	3
(二) “大部制”的三权分立	6
(四) “大部制”改革的步骤	8
二、我国政府实行“大部制”改革的必要性	11
(一) 有利于精简政府机构	11
(二) 有利于加强行政协调	13
(三) 有利于弱化部门利益	13
(四) 有利于提高服务效能	15
三、我国政府实行“大部制”改革的可行性	17
(一) 已有各方共识的思想基础	17
(二) 已有市场经济发展的基础	19
(三) 已有可资借鉴的实践经验	21
(四) 已有稳妥的改革发展规划	24
四、实现“大部制”改革的保障机制	26
(一) 加强机构控制机制	26
(二) 重构管理协调机制	27
(三) 建立自我调整机制	30
(四) 完善权力监督机制	31
结论	34
参考文献	36
后记	39

Contents

Introduction.....	1
1. An Overview of China's Reform about Exploring "Super Ministry" System ...	2
1.1 The conception of "super ministry" system	2
1.2 The function of "super ministry"	3
1.3 The separation of decision-making, enforcement, and supervision in "super ministry" system	6
1.4 The steps for implementing "super ministry" system	8
2. The Necessity of the "Super Ministry" System in China	11
2.1 For reducing the number of government's departments.....	11
2.2 For making government's departments more harmonious	13
2.3 For coordinating departments' interests	13
2.4 For increasing service efficiency of the government	15
3.The Feasibility of the "Super Ministry" System in China.....	17
3.1 The consensus of all classes on exploring "super ministry" system	17
3.2 The development of market-directed economy	19
3.3 The experience of other countries on "super ministry" system	21
3.4 A well-designed plan.....	24
4.The Ensuring Mechanism for the "Super Ministry" System in China	26
4.1 Strengthen control mechanism	26
4.2 Rebuild coordination mechanism	27
4.3 Establish self-adjustment mechanism	30
4.4 Renovate supervision mechanism.....	31
Conclusion	34
Index.....	36
Acknowledge.....	39

厦门大学博硕士论文摘要库

厦门大学博硕士论文摘要库

前 言

主题选择。笔者选择这一主题的原因有三：其一，“大部制”是我国目前正在进行的政府机构改革的一项重大决策，对今后政府部门设置具有重要的影响作用。虽然中央对“大部制”改革已形成明确主张，提出了具体方案，也开始了改革的实际步骤，但仍有一些具体问题需要探讨和研究。其二，这次“大部制”改革是在过去政府机构改革的基础上进行的。过去历次政府机构改革都存在着一个严重教训，即产生“膨胀——精简——再膨胀——再精简……”的循环怪圈；这次政府机构改革如何避免这种现象的发生？这是需要研究的一项重大课题。其三，虽然我们可以借鉴国外“大部制”改革的经验，但其经验中哪些可以为我所用？我们应该如何根据中国的实际给予借鉴和吸收？这也是值得研究的问题。笔者即将步入公务员行列，对政府部门设置和改革有一定的研究兴趣，也希望借撰写论文的机会对政府部门设置的问题做一次比较深入的探讨。

研究框架。笔者赞成中央关于政府实行“大部制”改革的决策。为了阐明和论证笔者的主张，本文正文分为四个部分：第一，对“大部制”改革做个简要概述，其内容包括“大部制”概念、“大部制”的职能定位、“大部制”的小三权分立、推行“大部制”改革的步骤等。第二，对我国推行“大部制”改革的必要性进行论证，这要从四个方面展开，即实行“大部制”有利于精简政府机构、有利于加强行政协调、有利于弱化部门利益、有利于提高行政服务效能。第三，对我国推行“大部制”改革的可行性进行论证，也要从四个方面展开，即实行“大部制”改革已有各方共识的思想基础，已有市场经济发展的客观条件，已有可资借鉴的实践经验，已有稳妥的改革发展规划。第四，研究“大部制”改革的保障机制，主要是通过总结我国历次机构改革的经验教训，根据“大部制”运行可能发生的情况，提出建立健全四大保障机制，即加强机构控制机制，以预防政府机构再行膨胀；重构管理协调机制，以有效协调各大部门内外管理工作关系；建立自我调整机制，使各级政府能够自行解决所面临的新职能、遗漏职能等问题；完善权力监督机制，以加强对大部门行使权力的监督。

一、我国政府“大部制”改革概述

2007年10月党的十七大政治报告不仅提出“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”的原则要求，还做出一项重大决策，即“加大机构整合力度，探索实行职能有机统一的大部门体制，健全部门间协调配合机制”。^①这样，学界曾经讨论的大部门体制在一度沉寂之后“又被重新提了出来”^②；当然，党的十七大政治报告提出的“大部制”改革不是学术探讨，而是执政党的领导决策，它拉开了我国政府新一轮机构改革的序幕。那么，什么是“大部制”？“大部制”改革的要求和实施步骤有哪些？在这里先做个简要说明。

（一）“大部制”概念

什么是“大部制”？中央虽然提出了“大部制”改革的决策，国务院也公布了“大部制”改革的具体方案，但对“大部制”涵义并无明确界定。就国务院秘书长华建敏《关于国务院机构改革方案的说明》来说，他指出这次机构改革的重点是“按照探索职能有机统一的大部门体制要求，对一些职能相近的部门进行整合，实行综合设置，理顺部门职责关系”。^③这只是指明“大部制”改革的原则要求，并没有正面回答什么是“大部制”问题。当然，对于实务界来说如何行动才是重要的，概念定义或许不是一件很重要的事情。

目前学界对“大部制”涵义的表述有两种方式：其一，正面回答什么是“大部制”问题。例如，有的学者认为，“大部制”是在政府机构设置上，在横向“整合”职能和管辖范围相近、业务性质类似的基础上组建大部门，统一行使相关管辖权的管理体制。^④有的学者认为，“大部制”是在政府部门设置中，将那些职能相近、业务范围雷同的事项“相对集中”，由一个部门统一管理，最大限度地避免政府职能交叉、多头管理的弊端，从而达到提高行政效率，降低行政成本的目标。^⑤有的学者认为，“大部制”是指各级政府在部门设置上加大横向职

^① 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》，《法制日报》2007年10月25日第三版。

^② 竺乾威：《“大部制”刍议》，《中国行政管理》，2008年第3期，第26页。

^③ 引自《人民日报》2008年3月12日第2版。

^④ 陈天祥：《大部门制：政府机构改革的新思路》，《学术研究》，2008年第2期，第44页。

^⑤ 汪玉凯：《冷静看待“大部制”改革》，《理论视野》，2008年第1期，第12页。

能的覆盖范围，将类似职能“集中”于一个大的部门，以加强宏观管理。^①其二，从“大部制”改革上说明“大部制”的涵义。例如，有的学者认为，西方国家推行“大部制”改革，就是把一些职能相近的部门或职能相关的部门“重组”为一个大的部门，把原来的部、委“改革”为内设的职能司、局，或者“改为”部、委管辖的具有一定独立地位的机构。^②有的学者认为，“大部制”改革就是把政府职能相近、职责交叉的相关部门“整合”在一起，组成一个管辖范围更广、职能更清晰的一个大部门制度。^③有的学者认为，“大部制”是指将职能相同或相近的部门“整合、归并”为一个较大的部门，或者使相同、相近的职能由一个部门管理为主，以减少机构重叠、职责交叉、多头管理，增强政府履行职能的能力。^④

笔者认为，“大部制”与“大部制”改革是有所区别的。前者是指政府组织管理的一种体制，也可以说是政府部门设置的一种类型，正如有的学者所言，“大部制”是相对于“小部制”来说，二者是政府部门设置的“两种类型”^⑤；后者是指依照“大部制”的要求而进行的一项改革活动。那么，何谓“大部制”？根据国务院推行“大部制”改革的具体方案、学界关于“大部制”和“大部制”改革的论述，我们可以把“大部制”的基本涵义概括为三个特点：一是“大”，即各级政府要设置大部门；二是“宽”，即各大部门的职能范围比较宽，具有综合性和有机统一性；三是“少”，即各级政府设置的部门数量比较少。这三个特点是互相依存、密切联系的，只有设置大部门，才能容纳相同、相近的职能，从而实行宽职能；同时，也只有设置大部门，实行宽职能，各级政府的职能部门的数量才能压缩到较少的程度。我们推行“大部制”改革，应该要按照这三个特点要求对各级政府的现有职能部门进行重新整合。

（二）“大部制”的职能定位

这所说的“大部制”的职能定位，是指大部门的职能应该如何配置，要遵守哪些原则？这对“大部制”改革的正确实施具有重要意义。如果没有一定的原则指导，职能归并就无从着手或者有可能发生混乱，从而导致管理混乱或降低管理

^① 转引自王四方：《“大部制”改革研究综述及前瞻》，《当代社科视野》，2008年第2期，第35页。

^② 转引自王四方：《“大部制”改革研究综述及前瞻》，《当代社科视野》，2008年第2期，第35页。

^③ 马怀德，<http://live.jcrb.com/html/2008/210.htm>。

^④ 沈荣华：《积极稳妥地探索实行职能有机统一的大部门体制》，《光明日报》2008年2月28日。

^⑤ 石亚军、施正文：《探索推行大部制改革的几点思考》，《中国行政管理》，2008年第2期，第9页。

效能，影响“大部制”的管理效能。那么，“大部制”部门的职能归并要遵守哪些原则呢？笔者认为，应该确立以下三个原则：

1. 应该确立“宽”职能原则

这种原则即各部门的职能涵盖面要宽，要将现有部门中那些相近的、相关的职能尽量归并给一个大的部门。“宽”职能不仅是“大部制”的要求，也是“大部制”的特征。实行“大部制”国家的政府部门都实行“宽职能”。例如，德国内政部的职责范围就包括公务员、机构编制、移民、统计、文化、新闻、体育、国家安全、警察、救火救灾等方面职能。又如，西班牙的公共工程与交通运输部职能的涵盖面也很宽，相当于我国国务院这次机构改革之前的铁道部、交通部、水利部、信息产业部的职能和建设部的部分职能^①。最近，英国首相布朗又在考虑将能源部与环境、食品和农村事务部整合起来，组建新的能源、环境、食品和农村事务部，拓宽其管理职能。^②在我国，由于计划经济体制的影响，长期以来各级政府部门林立、职能狭窄、职权交叉的现象相当突出；据估计，这次国务院“大部制”改革前，国务院各部门之间大约有 80 多项交叉的职能。例如，在人力资源管理方面，劳动保障部就与人事、教育部门的职能有不少交叉问题；在城市供水、地下水管理方面，水利部也与建设、国土资源等管理部门之间也有职能交叉问题；在信息产业管理方面，信息产业部与广电总局、国新办等部门的职能也有交叉问题。^③实行“宽”职能的实质是解决部门林立的弊端，改“九龙治水”为“一龙治水”。

最近国务院出台的“大部制”改革方案就引起一些争议。就拿新组建的工业和信息化部与交通运输部相比较来说，前者整合了原发改委工业行业管理有关职能、国防科工委除核电管理以外的职能、信息产业部和国务院信息办的职能，还将国家烟草专卖局也划归该部管辖；职能涵盖面较宽，改革力度比较大。后者仅整合原交通部、民航总局、国家邮政局以及原属于建设部指导的城市客运方面的职能，而铁道部仍然保留着，有些人大代表就表示异议。^④因此，贯彻“宽”职

^① 李军鹏：《建立大部制改革势在必行》，人大复印资料《体制改革》，2008 年第 3 期，第 8 页。

^② 引自竺乾威：《“大部制”刍议》，《中国行政管理》，2008 年第 3 期，第 26 页。

^③ 马昌博：《“预解”大部制》，《南方周末》，2008 年 1 月 23 日。

^④ 在十一届全国人大一次会议上，铁道部副部长陆东福认为：铁道部未纳入交通运输部，这是基于国防建设、维护国家民族统一、服从国家战略的需要；合并铁道部没有时间表，应该取决于铁路建设的完善程度。但北京交通大学教授荣朝和认为，《国务院机构改革方案》没有提及铁道部未来如何改革，也未对其未来是否并入交通运输部，以及何时并入作出具体说明；虽然政府对发展综合运输体系很重视，但改革态度仍偏于保守。湛江港务集团董事长郑日强认为，综合运输体系应该包括航空、水运、铁路、公路、管道五种运

能原则，仍然是“大部制”改革中需要继续解决的问题。

2. 应该确立“综合性”职能配置原则

“宽”职能不是把诸多部门的职能简单叠加在一起，或原封不动地由各主管局（原部门降格的局）分别管理；而是把相近的、相关的职能归并给一个较大的部门之后，由该部门实施综合管理。比如说，英国拟组建的能源、环境、食品和农村事务部就是一个“超级大部”，从字面上看，这些职能差别很大，尤其是能源与食品、农村事务，似乎没有什么相关或相近的联系；但仔细分析却可以发现，这些职能都与绿色问题相关，各项职能之间不是孤立的，而是相互联系的，在整合后可以实施综合管理。如果不把合并起来的职能按照“综合性”原则实施管理，只能形成在大部门管辖下由各主管局分别管理的格局，这只会增加管理层次，不可能发挥“大部制”的优势，其结果是“换汤不换药”。

3. 应该确立“有机统一”的职能配置原则

所谓“有机统一”，从整体上说，应该是指本级政府与各大部门之间的职能关系是有机统一的，各大部门相互之间的职能关系是有机统一的，各大部门内部的职能关系也是有机统一的。从各个机关来说，无论是本级政府、各大部门，或者是各大部门内部机构，都能做到分工明确，职责清楚，具备各司其职、各负其责的必要条件。相互之间即使有些交叉事务，也有妥善的协调处理机制，一般不会发生相互推委、互相争议，以及有些事情没有主管部门管理的现象；在整个管理工作中能够协调、协作，保证各项管理工作顺利实施。因此，实现职能配置的有机统一，这是检验“大部制”改革是否成功的一项重要标志，正如有的学者所言，“实行大部门体制的实质，在于实现职能有机统一”，而不在于调整了多少个部门，合并了多少职能。^①

国务院秘书长华建敏在《关于国务院机构改革方案的说明》中指出，这次机构改革的重点是“按照探索职能有机统一的大部门体制要求，对一些职能相近的部门进行整合，实行综合设置，理顺部门职责关系”。^②这段话实际上已高度概括了“大部制”职能定位的三个原则：第一，所谓“有机统一”，应该是推行“大

输方式，未将铁路和管道纳入其中，可见这一体系尚不完整。温州市人大副主任王小同认为，有必要让百姓知道为什么铁道部不并入交通部。（见罗昌平、杨彬彬、赵剑飞：《“大部制”真意》，《财经》，2008年3月17日。）

^① 沈荣华：《积极稳妥地探索实行职能有机统一的大部门体制》，《光明日报》2008年2月28日。

^② 引自《人民日报》2008年3月12日第2版。

部制”改革中职能配置的总原则，既要求理顺大部门内部职能“有机统一”的关系，也要求理顺各大部门之间职能上的“有机统一”的关系；这是“大部制”改革职能定位上的基本目的和根本要求。第二，所谓“整合”相近的职能，应该是实行“宽”职能原则，也是实现“宽”职能的手段。如果没有进行“整合”，就不可能形成一个“宽”职能的基础，也谈不上“有机统一”的境界。第三，所谓“综合设置”，应该是经“整合”后的大部门内部职能配置的原则，它是各大部门实现内部职能“有机统一”的体现。

（三）“大部制”的三权分立

所谓“大部制”的三权分立，不是指西方国家实行的立法权、行政权和司法权的分立，而是指“大部制”管理中的决策权、执行权和监督权的分立，目前通称“小三权分立”。笔者认为，就“大部制”本身涵义而言，未必含有“小三权分立”的意思或内容；实行“小三权分立”，这是我国政府赋予“大部制”改革的一项要求。何以见得？去年10月，党的十七大政治报告在阐述“大部制”改革决策时就指出，在大部门内部应当“建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制”。^①中共十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》又强调，应当遵照“决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求”探索实行职能有机统一的大部门体制。^②国务院秘书长华建敏在《关于国务院机构改革方案的说明》中也指出，应该“按照精简统一效能的原则和决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求”深化国务院机构改革。^③

“大部制”为什么要实行决策、执行、监督的“小三权分立”呢？主要理由是有利于提高决策的科学性、执行的有效性，监督的保障性。有的学者认为，“要有效解决决策不科学、执行不到位、监督不得力的问题，就要在政府内部机构设置中实行决策权、执行权和监督权既分离又制约的机制”^④。这种说法是有道理的，实行小三权分立，由各专门机构负责实施，这有四大优点：第一，有利于政

^① 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》，《法制日报》2007年10月25日第三版。

^② 参见：http://www.gov.cn/jrzq/2008-03/04/content_909225.htm。

^③ 引自《人民日报》2008年3月12日第2版。

^④ 石亚军：《中国行政管理体制改革：基于全国调研基础上的理论思考与对策建议》，《中国行政管理》，2008年第3期，第11页。

府部门的科学决策。因为，实行小三权分立后，有专门机构负责决策事务，这不仅有可能对各项决策能进行科学论证，有利于各项决策的稳定性、连续性，而且还有助于各项决策的整体性规划。这样，才有可能防止由个别领导“拍脑袋”作决策的弊端，有效克服决策中的临时性、随意性和盲目性的现象，从而保证决策的质量。第二，有利于各项决策的有效执行。在小三权分立的基础上，执行机构不仅有明确的执行职责，而且受监督机构的监督，这有利于减少执行中的懈怠、推委、任性，以及滥用职权等现象，提高执行效率；同时，一旦发生违法或不当行为，也可以时得到纠正。第三，有利于监督保障。也就是说，有利于推动监督到位，加强对行政执行的监督力度。为什么呢？从我们目前法定的几种外部监督制度来看，往往处于虚置状态；主要原因就是没有实际机关管理，一般也不需要承担什么监督责任，因而缺乏监督的动力和压力。实行小三权分立后，监督机构不仅负有监督的职责，而且要对本部门领导机关负责，这有助于督促监督工作到位。同时，目前政府各部门一般是自己决策、自己执行，自我监督，难免缺乏监督的积极性；小三权分立后，有专门的监督机构，有助于破解这种自行管理、自我监督的弊端。第四，有助于防范腐败现象的滋长。虽然大部门有大权力，但由于实行小三权分立和制约，使各机构或各工作人员不易单独寻租，因而有助于加强防范腐败的机制。总之，从实行“大部制”国家的实践来看，小三权分立制度的优越性相当明显；因此，有的学者主张，推行“大部制”改革要“坚决实行决策、执行和监督分离”。^①

实行小三权分立可以有两种模式：其一，在大部门之间进行分工，让有些部门行使决策权，有些部门行使执行权，有些部门行使监督权。有的学者认为，这种分工“有利于大部门的高效运作，有利于厘清不同机构之间的职责关系，有利于部门更好履行职责，有利于形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。”^②其二，在大部门内部进行分工，也是让有些机构行使决策权，有些机构行使执行权，有些机构行使监督权。国外实施“大部制”更多的是采取这种分工模式，由个别或少数机构行使决策权，绝大多数部门行使执

^① 引自朱中原：《“大部制”将引领机构改革》，人大复印资料《体制改革》，2008年第3期，第20页。

^② 陈天祥认为，《政府采购法》颁布实施后，财政部是政府采购政策的制定机关，执行机关是国务院办公厅所属的国务院机关事务管理局代管的国务院政府采购中心，这就把决策和执行分开了。同时，又主张建立类似质量监督、商品检验检疫、食品与药品监督、证券业监管、保险业监管等机构，作为国务院的直属机构，这也可以实现监督权的分立。（见陈天祥：《大部门制：政府机构改革的新思路》，《学术研究》2008年第2期，第46页。）

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库